



经济及社会理事会与布雷顿森林机构、
世界贸易组织及联合国贸易和发展会议
举行的高级别特别会议

2011年3月10日和11日，纽约

在发展筹资方面的统筹、协调与合作

秘书长的说明*

摘要

本说明提供了背景资料和建议进行反思的要点，以供在就下列的一些专题开展讨论时参考：

(a) 大会第六十五届会议关于千年发展目标问题的 2010 年高级别全体会议的后续行动：建立全球发展伙伴关系，包括针对新的挑战和新出现的问题建立这一关系；

(b) 联合国系统在全球经济治理方面的作用；

(c) 促进最不发达国家发展努力的财务支持：包括创新性机制在内的发展金融、贸易援助和减免债务；

(d) 促进中等收入国家发展努力的财务支持：发展合作、贸易、资本流动、政策空间和储备系统。

* 本说明是与参加发展筹资进程的各主要的利益攸关机构的工作人员协商编写的。不过，本说明的内容完全由联合国秘书处负责。



一. 大会第六十五届会议关于千年发展目标问题的 2010 年高级别全体会议的后续行动：建立全球发展伙伴关系，包括针对新的挑战和新出现的问题建立这一关系

1. 在大会第六十五届会议关于千年发展目标问题的 2010 年高级别全体会议召开之前，联合国系统各机构间审查了为实现千年发展目标方面的进展情况和所查明的差距。联合国系统的各项报告突出表明，今后必须联合采取行动以推动在 2015 年之前实现各项目标，包括针对新的挑战和新出现的问题采取行动，例如最近的世界金融和经济危机、粮价和能源价格暴涨、以及气候变化。¹

2. 尽管从全球范围来看，在减少赤贫、改善就学率和儿童健康、降低儿童死亡率、改善若干感染性和受到忽视的热带疾病的预防和治疗方面已经取得了重大的成功，但所有国家在千年发展目标的各项具体目标方面取得的进展并不均衡。例如，在实现充分的生产性就业和人人获得体面工作、推进两性平等方面，尤其是在促进孕产妇保健和生殖健康方面，进展缓慢。就发展全球发展伙伴关系这一目标而言，审查发现，在履行国际发展合作承诺、包括在援助规模和成效方面履行承诺、完成多边贸易谈判多哈回合、债务减免和解决机制、以及获得可负担得起的基本医药和获得新技术方面，存在着重大差距。

3. 在消除饥饿和营养不良方面取得的成绩较为脆弱，而且继续受波动的粮食供应和价格的影响。到 2011 年 2 月，联合国粮食及农业组织(粮农组织)的世界粮食价格指数已达到自 1990 年推出以来的最高位。世界银行估计，自 2010 年 6 月以来，由于基本粮食价格上涨，全世界约 4 400 万人成为贫困人口。²

4. 最近的粮价暴涨是由多种因素造成的。由于多年来忽视农业发展而对粮食作物生产投资不足，导致作物产量降低或停滞不前。同样，对农业贸易自由化作为实现粮食安全手段的依赖，重要的产区因可能的气候变化而发生越来越频繁、越来越严重的干旱和洪灾，将产粮转用作生物燃料和动物饲料，都促成了粮食供需的重大失衡。商品价格投机大大增加、货币政策松弛、以及美元贬值，也推高了粮食价格。

5. 若干高收入经济体的粮食农业补贴，尤其是生产补贴，进一步加剧了粮食安全的问题，因为这些补贴将发达国家的生产商与世界价格变动隔离开来，把调整负担转移给了发展中国家。此外，国家的出口补贴也从更为有效的发展中国家出口商和当地的生产商手上取走了很大的市场份额。其他供应方面的措施，尤其是包

¹ 见《重大关头的全球发展伙伴关系》，千年发展目标差距工作队 2010 年的报告(联合国出版物，出售品编号 C. 10. I. 12)；《2010 年千年发展目标报告》(联合国出版物出售品编号 C. 10. I. 7)。

² 见“粮食价格观察”(世界银行，2011 年 2 月)。

括发展中国家在内的一些方面进行储备或对粮食出口实行限制以保护国内粮食供应，可能进一步加剧粮食价格的波动。

6. 就粮食价格波动采取的行动分为短期行动和长期行动，其目标各不相同。短期行动应力求缓解其对贫穷的生产者、市场代理人和消费者的不利影响。主要例子包括，有针对性地建立消费者安全网，在已知存在波动问题和交通基础设施不良的地区预置小型紧急储备，提供更好的、更便于获取的信息，使生产者和市场代理人掌握预测和风险管理工具。以穷人和易受害者为对象，针对实际风险有的放矢，对短期应对措施的效率至关重要。也需要立即采取长期应对措施，并注重采取努力，增强面临水和土地供应日益短缺的穷国的生产力、恢复力和可持续性。此外，需要采取行动，以改善市场准入，加强机构来更好地管理风险，并推动更多地由国家掌控以证据为依据的、战略性的、包容各方的提供农业公益物计划。

7. 多边贸易谈判多哈回合的结果通过减少扭曲贸易的补贴、取消出口补贴、加强对其他出口限制的约束和利用以及推动加强不存在扭曲的国际农业贸易市场，增强潜在的发展影响。在国家一级，旨在减轻风险和降低交易费用的政策，可进一步促进对经济的生产能力、尤其是农业部门的投资。

8. 在 1960 和 1970 年代，绿色革命大大地提高了作物产量以及小麦、玉米和稻米的粮食生产。如果没有政府、国际机构和慈善人士的大量财务支持，这一成就是不可能取得的。不过，40 年后，需要进行其他粮食作物的第二次绿色革命，在水源紧张的粮食农业以及土地、水和林业的可持续管理方面尤其如此。额外调拨资源以资助农业的可持续转变，应成为政府维持全球经济恢复战略的一部分。

9. 在这方面，会员国必须按照在 2009 年 11 月于罗马举行的世界粮食安全首脑会议上所商定的那样，落实其根据国家主导的请求大幅增加专用于农业和粮食安全的官方发展援助比例的承诺。它们还应履行拉奎拉粮食安全倡议中所列的承诺，包括逐步“实现在三年时间里调集 200 亿美元的目标”（其后增至 220 亿美元），这项承诺将在“以可持续农业发展为重点的协调一致的全面战略下履行”。不过，时至今日，在履行这项承诺方面仅调集了 4 亿美元。此外，捐助方没有说明这些对支持粮食安全的认捐在何种程度上属于现有的官方发展援助承诺范畴，或属于额外的资金。

10. 人们越来越一致认为，气候变化使气候模式越来越难以预测。洪涝和干旱降低了农业产量，促成粮价大幅上涨。通过减少碳排放和促进可再生能源减缓气候变化，在全球议程中必须继续占据重要位置。发展中国家可以在促进发展和减轻贫穷的同时，转而走低碳发展的道路，但这取决于高收入国家是否提供财政和技术援助。在这方面，千年发展目标 8 呼吁让发展中国家更便于以可负担得起的价格获得新技术。它们如果有机会跨越到更高的技术水平，就可以节省资源，甚至推动开展除此之外在没有配套的基础设施的情况下不可能开展的活动。

11. 国际社会应会聚在一起，更好地向发展中国家提供其他关键技术，例如对付气候变化的不利影响和减少温室气体排放所需要的技术。《联合国气候变化框架公约》³ 庄严阐明了发达国家的承诺，“应采取一切实际可行的步骤，酌情促进、便利和资助向其他缔约方特别是发展中国家缔约方转让或使它们有机会得到无害环境的技术和专有技术”（第四条，第 5 款）。此外，为了加强对利益攸关方的问责，并使这些承诺与其他承诺更加一致，应明确资金是“额外提供的”。

12. 2009 年初，秘书长提出了“全球绿色新政”，以加快经济复苏，创造就业，同时应对可持续发展、气候变化和粮食安全挑战，办法是在前期对发展中国家可再生能源和小农的粮食农业进行大规模的多边交叉补贴的公共投资，以吸引与之相辅相成的私人投资。经过危机前多年低利率的信贷和过度投资，现在世界面临着大多数有盈利的经济部门能力过剩，使用不足。在这种情况下，得到良好协调的跨境公共投资可为所需的绿色公益物提供资金，并吸引通过例如公私伙伴关系进行与之相辅相成的私人投资，以应对这些全球挑战。除了协助维持经济复苏外，此类投资还将进一步减缓气候变化，同时提高发展中国家的发展愿望，并确保可负担得起的粮食安全。

13. 世界金融和经济危机对已取得的发展成就产生了不利影响，减弱或逆转了许多国家在经济和社会发展方面取得的进步。尽管由于主要的发达经济体和新兴经济体采取前所未有的相互协调行动，似乎已避免了更严重、更漫长的衰退，恢复依然缓慢、脆弱、不均衡。

14. 在大会第六十五届会议关于千年发展目标的高级别会议上，各国国家元首和政府首脑承诺尽一切努力，在 2015 年之前实现千年发展目标，并根据为此目的通过的行动纲领开展努力。⁴ 他们适当注意到最脆弱的国家——最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家——的特殊需求，以及中等收入国家所面临的发展挑战。他们着重指出，目标 8(发展全球发展伙伴关系)对于实现所有其他目标意义重大，并保证加快努力，以履行与目标 8 有关的现有承诺。他们还强调，在全球发展伙伴关系的背景下，发展中国家和发达国家需要对它们履行承诺的情况相互问责。

15. 要加快实现千年发展目标 8，就要履行在下列成果中所作的承诺：《蒙特雷共识：审查蒙特雷共识执行情况的发展筹资问题后续国际会议成果文件》、⁵ 《发展筹资问题多哈宣言》⁶ 以及旨在加强发展筹资工作所有方面的联合国主要会议

³ 《联合国条约汇编》，第 1771 卷，第 30822 号。

⁴ 见大会第 65/1 号决议。

⁵ 《发展筹资问题国际会议的报告，2002 年 3 月 18 日至 22 日，墨西哥蒙特雷》(联合国出版物，出售品编号：C.02.II.A.7)，第一章，决议 1，附件。

⁶ 大会第 63/239 号决议，附件。

和首脑会议所有其他相关成果；这些方面包括：发展中国家调集国内资源、对这些国家的外来直接投资、国际贸易、国际发展合作、外债和系统问题。为了执行这一全球伙伴关系，发达国家和发展中国家都应对它们为实现包括千年发展目标在内的各项国际商定发展目标而作出的努力相互问责。

16. 改善人的福祉和消除贫穷，必须始终成为国家发展战略的终极目标。这些战略需要得到以下支持：稳定的援助流动，对获得其他供资来源机会有限的低收入国家而言尤其如此；公平的多边贸易体制，并由有助于建立国内生产能力和实现可持续发展目标的稳定的贸易援助流动加以辅助；以及稳定、可预测的国际金融市场。

17. 高级别全体会议成果文件呼吁在各级采取努力，增进发展政策的连贯性，并指出，要加快实现千年发展目标的步伐，必须在经济、社会和环境等广泛问题上为可持续发展制订相互支持的一体化政策。在国家、区域和全球各级进行更有成效的政策协调，将有助于取得与全球金融稳定、共同繁荣和全球自然环境可持续发展目标相一致的成果。要应对范围广泛的全球挑战，就需要开展更紧密的全球合作，包括发展中国家更便于获得应对气候变化所需的技术，以及需要订立国际移徙全球管理框架。此外，发达国家和发展中国家应共同协调反周期的宏观经济政策，在危机发生时尤其如此，努力制定国际金融条例，控制有害的管制和税务竞争。

一些供讨论的问题

1. 为更快、更有效地应对新的挑战和新出现的问题，可在全球一级采取哪些行动？
2. 如何有效地推动国际私人资本流动，尤其是对发展中国家的长期投资？
3. 如何加快完成多边贸易谈判多哈回合并实现《多哈发展议程》（见A/C.2/56/7，附件）的潜在惠益？
4. 国际合作可如何更有效地确保发展中国家债务的可持续性，并推动考虑以强化的公平方式来处理主权债务重组机制？
5. 国际社会可如何确保就官方发展援助的规模和成效所作的承诺得到履行？如何调集相辅相成的发展合作供资来源？

二. 联合国系统在全球经济治理方面的作用

18. “全球经济治理”一词通常是指多边机构和多边进程在形成全球经济政策、规则和条例方面的作用。虽然全球经济治理可能指的是应对全球经济挑战的现有多边方式，但也可能是指一个更雄心勃勃的全球经济合作国际框架概念。在这方

面，大会强调有必要采取更包容、更透明、更有效的多边方式来应对全球挑战，并重申联合国在寻找此类挑战共同解决办法的现行努力中应发挥中心作用。⁷

19. 经济领域的现有全球治理结构极为分散，缺乏一个协调经济政策的有效的正式机制。目前由大量的构成、结构和目的不同的政府间组织。在联合国系统内，许多组织，即使是像布雷顿森林机构这样正规的联合国专门组织，都向它们各自的执行局报告，在工作上独立于联合国的理事机构，如大会和经济及社会理事会。其结果，自选的非正式团体，如二十国集团和七国集团/八国集团(7国集团/8国集团)，牵头制定和执行协调的经济政策，而这些政策具有超出其有限成员的深远影响。

20. 联合国系统的规则大多是在 60 多年前联合国成立时制定的。虽然联合国始终是唯一真正全球性的、包容各方的对话论坛，但迫切需要改变其结构，以增强其应对现有全球挑战的成效。由于缓慢的决策进程以及缺乏政治支持和后续行动，联合国机构、尤其是经济及社会理事会难以发挥《联合国宪章》所界定的作用，不再仅限于作为就全球经济挑战进行对话的论坛。为此，在联合国正式机构结构中的大多数实际的全球经济和发展政策的制定和执行，都由作为范围广泛的联合国系统的一部分、但在各自的治理结构下运作的各机构负责。不过，这些治理结构要反映 21 世纪的现实的话，就需要对其进行重大改革。

21. 在此方面，国际货币基金组织(基金组织)和世界银行为解决发言权和代表权不平衡问题，已采取初步措施并正在努力实行更具代表性、能更迅速进行应对的问责治理。2010 年 12 月 15 日，基金组织理事会在进行第十四次份额总审查时核准了治理改革。通过改革，目前的份额将增加一倍，将在成员国内转移约 6 个百分点的份额比重，提高新兴市场经济国家所占比重。改革将保持最贫困成员国的投票比重，执行董事会将更具代表性、并且将完全通过选举产生。但是，改革后的治理结构依然给予一国否决执行董事会重大决定所需的至少 85% 多数的否决权。同样，世界银行理事们在 2010 年的春季会议上决定开展第二阶段全球治理改革。通过改革，投票权将偏向发展中国家和转型经济国家。然而，许多成员国、特别是发展中国家成员国认为，光靠这些措施还不够，因为布雷顿森林机构目前的治理机构中缺少一个达到有更充分、合理代表性的目标。

22. 世界贸易组织与世界银行和国际货币基金组织的不同之处在于并不将决策权授予董事会或组织的首长。所有主要决定都是全体成员国以协商一致方式作出。为推进谈判，推动决策过程，谈判小组主席还经常与各代表团举行双边磋商或小组磋商。这些磋商活动及邀请不同国家集团的代表参加的其他会议是达成共识的重要手段。然而，举行这些会议必须谨慎，以消除各代表团对过程是否透明和具有包容性的疑虑。

⁷ 见大会 2010 年 12 月 8 日第 65/94 号决议。

23. 此类非正式安排可能会提高这些机构及时作出决定的能力。但是，全球经济错综复杂、相互依赖，采用透明、包容的协商进程是在全球范围有效执行各项政策决定所必须的。只有这样，才能确保各项政策协议既能考虑到当前问题和长期问题，又能考虑到大多数脆弱国家和边缘化国家关切的问题。因此，不能认为正当和有效是相互排斥的。

24. 在此方面，在 20 国集团作为自称的就国际经济合作进行全球讨论和决策的主要论坛出现后，联合国会员国的反应不一。一些会员国认为，20 国集团使全球成功地摆脱了萧条，并设法使世界经济走上了复苏之路。另外一些会员国指出，尽管 20 国集团能够相对迅速地应对危机，但是可以作出迅速应对的协商一致方法却已不复存在，这意味着仍缺乏一个可持续的、长期的全球治理模式。虽然大多数小国可能对世界经济产生的系统影响有限，但是 20 国集团讨论的诸多问题，例如应对最近的金融和经济危机、金融稳定和银行监管、全球失衡、具有包容性的创新金融、粮食安全和商品价格稳定以及更广泛的发展议题都将对这些经济体产生深远影响。

25. 除多边机构治理结构上的挑战外，全球经济治理的总体系统也缺乏统筹、协调与合作，2002 年的发展筹资问题国际会议蒙特雷共识已经确认这一问题。各国政府和联合国系统不同部分的机构就增长、稳定、贸易以及可持续发展作出的各项决定和采取的行动并非总是一致的或相辅相成的。此外，这一缺失也表现在在联合国各个进程和论坛上作出的决定和国际商定的承诺问责性和可执行力软弱。因此，应把建立更有效的联合国协调、统筹与合作框架作为首要工作，改革现有的全球经济治理系统。

26. 在过去 10 年里，联合国各会员国始终坚决重申经济及社会理事会在促进联合国系统在经济、社会及相关领域开展活动的总体统筹、协调与合作方面的作用。《蒙特雷共识》(第 69(b)段)鼓励“联合国、世界银行和货币基金组织与世界贸易组织一起，作为会议的后续行动，在经济及社会理事会与布雷顿森林机构之间的春季会议上，审议统一、协调和合作等问题。”2005 年世界首脑会议成果⁸通过引入开展年度部长级审查和双年度发展合作论坛，加强了经济及社会理事会作为政策辩论和达成共识平台的作用。尽管如此，由于联合国系统内采用分权结构，很难进行内部协调与合作。此外，虽然进行了许多努力，经社理事会的审议工作未能像布雷顿森林机构和世界贸易组织的相应活动那样吸引财政、贸易和经济部门高级官员同等程度的参与。经社理事会也不能确保对在联合国进程中达成的各项承诺进行有效问责并加以履行。

27. 虽然就有关联合国系统内有必要加强统筹、协调与合作问题已达成广泛共识，一个重要的考虑问题是，是否应在现有结构内开展上述工作，还是有必要创

⁸ 见大会第 60/1 号决议。

建新机制。有人建议在现有框架内加强经社理事会的地位、影响力及工作方法。例如，有一项目提议设想通过举行全球经济治理首脑会议和具体行业相关问题的部长级会议，提升经社理事会决定和建议的影响力。有人提出了一个更大胆的提议，即建立一个与大会和安全理事会同级的全球经济协调理事会，“该理事会将促进发展、确保主要国际组织政策目标的连贯一致，支持各国政府为有效率和有成效地解决全球经济治理问题建立共识”。理事会的代表性将以选区制为基础，其设计要确保各大洲和所有重要经济体都得到代表，而且相关的国际机构也参与其中的工作。⁹

28. 同样重要的是商定如何提高联合国系统效率，尤其是如何确保其附属机构以及时、统筹和协调一致的方式应对全球经济问题和发展挑战。利用现有多边框架进行的全球经济治理的统筹、协调和合作程度受到了会员国组成的非正式集团的检验，最近更因 20 国集团的地位日益突出而受到检验。因此，人们关注加强联合国与 20 国集团之间的互动，而联合国是一个不可或缺的论坛，在此各国政府需要为其行动承担责任。例如，大约 27 个非 20 国集团国家加入了被称为全球治理小组或“3G”的一个非正式联盟。¹⁰ 3G 就如何改善 20 国集团与联合国之间的互动提出了一些建议。第一，20 国集团应在 20 国集团首脑会议之前，通过可预见的经常渠道尽可能广泛地与非 20 国集团成员进行磋商。20 国集团首脑会议东道国还应在会后向联合国其他会员国通报最新进展。第二，联合国秘书长和联合国筹备官员对 20 国集团首脑会议和筹备会议的分别参与应正规化。第三，区域组织对 20 国集团首脑会议的参与应经常化。第四，20 国集团的决策过程应遵循“可变几何”安排，使非 20 国集团成员国参加部长级会议和其他涉及专门问题的高级官员和专家工作组(见A/64/706号文件附件)。

29. 在会员国在经济及社会理事会和大会的审议中，全球经济治理成了一个突出的议题，在发展筹资后续进程的背景下尤其如此。对世界金融和经济危机及其对发展的影响问题会议成果文件¹¹所列问题采取后续行动的大会不限成员名额特设工作组就“加强联合国在全球经济治理中的作用”举行了一次会议。理事会在其 2010 年实质性会议期间，就该专题进行了小组讨论。讨论强调，迫切需要加强发展中国家在一些关键国际决策机构的代表权；考虑如何加强 20 国集团与更广泛的联合国会员国之间的互动具有重要意义；有必要加强联合国在全球经济治

⁹ 见 A/63/838 号文件中所载建议第 24 段。

¹⁰ 3G 包括以下联合国会员国：巴哈马、巴林、巴巴多斯、博茨瓦纳、文莱达鲁萨兰国、智利、哥斯达黎加、危地马拉、牙买加、科威特、列支敦士登、马来西亚、摩纳哥、新西兰、巴拿马、秘鲁、菲律宾、卡塔尔、卢旺达、圣马力诺、塞内加尔、新加坡、斯洛文尼亚、瑞士、阿拉伯联合酋长国、乌拉圭和越南。

¹¹ 大会第 63/303 号决议，附件。

理中的作用；以及建立处理诸如国际金融监管、国际移徙和解决主权债务等关键问题的有效的新多边框架非常重要。

30. 最后，协调良好的区域和次区域合作机制可以在加强联合国系统的作用方面发挥重要作用。区域合作可以补充国际组织的工作，办法是更好地确定具体的区域需要和需求并作出回应，确保较小和较贫穷的国家得到更好的代表，提供反周期的财政和其他行动来源。此外，区域内国家之间的合作可以帮助它们填补资金缺口，从规模经济中受益。具体而言，各国政府可以联合起来，通过除其他外共担风险、贸易一体化以及统一政策和机制以深化区域市场来更好地调动资源，降低成本并增强稳定性。

一些供讨论的问题

1. 蒙特雷会议 9 年之后，联合国、布雷顿森林机构和世界贸易组织如何从过去的工作和努力中吸取经验教训，以便更有效地协调行动，加强国际货币、金融和贸易体系在支持发展方面的连贯一致？
2. 联合国与像 20 国集团这样成员有限的非正式集团进行互动应采取什么方式？
3. 如何最有效地加强联合国在全球经济治理中的作用？是应该建立新结构，还是应该注重提高经济及社会理事会的地位和影响力并改善其协调职能？
4. 如何确保联合国及其附属机构能够及时地就全球经济问题作出决定并加以落实？
5. 区域合作机制在哪些方面可以补充全球经济治理？

三. 对最不发达国家的发展努力的财政支持：发展融资，包括创新机制、贸易援助和债务减免

31. 最不发达国家的脆弱程度更高，这制约其调集国内资源和承受外部冲击的能力。它们获得私人资本的机会有限，使得官方发展援助成为实现千年发展目标和其他发展目标的发展融资的最重要来源。2001-2010 十年的《布鲁塞尔支援最不发达国家行动纲领》¹² 呼吁最不发达国家与发达国家之间建立有效的伙伴关系，以便为发展调集财政资源。官方发展援助针对主要生产部门，同时带来很大的影响，有助于促使私人投资涌入，并引发大量的供应反应。因此，有针对性和高效率地利用发展融资可以建立最不发达国家调集国内资源的能力。

32. 尽管过去十年在提供援助方面取得有相当大的进展，但官方发展援助仍没有达到在联合国各次主要会议和首脑会议上作出的承诺。如经济合作与发展组织—

¹² A/CONF. 191/13，第二章。

发展援助委员会(经合组织-发援会)的捐助国向最不发达国家提供的官方发展援助付款净额从 2001 年不到 140 亿美元增加到 2009 年 370 亿美元。同期向最不发达国家提供的援助在官方发展援助资金总量中的所占比例从 17%增加到 30%，然而，经合组织-发援会捐助国在官方发展援助上的支出仅占其国民总收入的 0.10%。¹³ 这一比例仍远低于《布鲁塞尔行动纲领》所列的联合国指标，即占国民总收入的 0.15-0.20%。这一不足导致出现约为 230 亿-430 亿美元的交付差距。就各捐助国一级而言，¹⁴ 23 个经合组织-发援会捐助国都没有达到 0.15%的指标。

33. 此外，官方发展援助拨款极度倾斜。¹⁵ 分配给各国和各部门的援助仍不平衡，出现这样一种倾向，即少数国家以及社会基础设施和社会服务(如卫生和教育的)获得援助的比例在增加，而生产部门、特别是粮食农业和基础设施所获得的援助在减少。然而，结构脆弱性使最不发达国家很容易受到外部冲击的不利影响，并随着时间的推移削弱其还款的能力。针对结构脆弱性问题、促进最不发达国家生产能力的协调良好的发展援助可减少这些国家的产出不稳定，并有助于减轻冲击。因此，捐助界应适当考虑将易受外部冲击的脆弱性作为分配官方发展援助的一个决定因素。需将旨在提高最不发达国家生产能力和降低其脆弱性的现有措施，其中包括面向贸易的最不发达国家优惠综合框架，纳入捐助国和相关多边机构所开展的更加系统的工作中。¹⁶ 即将于 2011 年 5 月在伊斯坦布尔举行的第四次联合国最不发达国家问题会议为解决这些差距、并努力使对最不发达国家的官方发展援助更加协调一致和有效，提供了一个重要机会。

34. 近几年创新资金来源的数目和规模增大，并为最不发达国家提供了重要的发展资源。然而，大多数捐助国继续将这些资金流动纳入其传统的官方发展援助预算账户中，这就难于衡量这些资金流动在《蒙特雷共识》和《发展筹资问题多哈宣言》所列现有官方发展援助承诺基础上额外增加的程度。根据经合组织一项有关创新资金的研究，¹⁷ 从 2003 年至 2010 年，现有各主要机制筹得的收入估计约为 50 亿美元。

¹³ 根据经济合作与发展组织(经合组织)2010 年《发展合作报告》的统计附件表 31 所列的最新数字(2010 年 12 月 23 日)，可在以下网站查阅：http://www.oecd.org/document/9/0,3746,en_2649_34447_1893129_1_1_1_1,00.html。

¹⁴ 见经合组织，“2009 年的发展援助增加了，多数捐助国将达到 2010 年的援助指标”，2010 年 4 月 14 日。数字是按 2009 年汇率和价格估算的。

¹⁵ 《重大关头的全球发展伙伴关系》。

¹⁶ 经济和社会事务部，发展政策委员会，《加强最不发达国家的国际支持措施》，政策说明，(联合国出版物，出售品编号：C.10.II.A.4)。

¹⁷ Elisabeth Sandor、Simon Scott 和 Julia Benn，“创新性筹资方式为发展提供资金：进展和前景”，DCD《问题简报》，(巴黎，经合组织，2009 年 11 月)。

35. 按照《援助实效问题巴黎宣言》和《阿克拉行动议程》的设想，提供官方发展援助更有针对性，且波动越小，将提高援助的质量和实效。由于国内收入来源少，进入全球资本市场的机会有限，最不发达国家依靠官方发展援助作为政府发展支出的主要资金来源。因此，它们的预算工作直接受援助的交付、时间安排和构成的影响。但如《2010 年最不发达国家报告》¹⁸ 所述，援助付款仍不稳定。此外，由于提供援助的时间安排往往有周期性波动，许多最不发达国家在亟需实施反周期经济政策时没有收到资金。¹⁹ 在这方面，各国国家元首和政府首脑在高级别全体会议成果文件中鼓励“所有捐助方……制定滚动式指示性时间表，阐释打算如何根据各自的预算分配进程实现各项指标”（第 78(f) 段）。

36. 需协同努力结束多边贸易谈判多哈回合，促成强有力的发展成果。在这方面，成果文件呼吁“按照 2005 年世界贸易组织通过的《香港部长级宣言》，向所有最不发达国家提供免税和免配额市场准入”（第 78(m) 段）。贸易援助在帮助各国建立必要的基础设施、体制和技术能力以利用贸易自由化带来的益处、并尽量减少其风险方面发挥重要作用。2009 年向最不发达国家作出的贸易援助承诺几乎达到 120 亿美元，与 2008 年相比，增长了 13.8%。这些承诺占向发展中国家提供的贸易援助总额的 32.5%，而 2008 年则占 28.6%。²⁰ 发达国家应再接再厉，进一步增加向最不发达国家提供的贸易援助，以支持其努力减少贸易自由化的调整成本。

37. 向最不发达国家作出的贸易援助承诺越来越多（2009 年为 63%，而 2006 年则为 46%）流向运输、能源和通信部门与贸易相关的基础设施项目。对农业、工业和矿业的承诺在 2007-2008 年期间减少了 27.7%，但 2009 年又恢复到原来的水平，回到 32% 左右。农业是这三个部门中获得最多援助承诺的部门，2002-2009 年期间平均约占 22.6%，²¹ 这与最不发达国家的经济结构相一致。除了促进贸易基础设施和国内经济的生产能力之外，贸易援助还通过对贸易谈判进行能力建设促进发展。

38. 贸易援助项目内的优先支出项目应适当与国家发展战略挂钩。捐助资金在针对受援国的贸易相关需求和优先事项时最具效力。因此，贸易援助应该促进加强国家对贸易的自主权和将贸易纳入国家发展战略。这意味着发展中国家需要足够的政策空间，以提高必要的生产和贸易能力。此外，由于最不发达国家的收入来

¹⁸ A/63/539，附件。

¹⁹ 联合国贸易和发展会议，《2010 年最不发达国家报告：努力为最不发达国家建立新的国际发展架构》（联合国出版物，销售品编号：C.10.II.D.5）。

²⁰ 经合组织的数据查询向导国际发展统计(QWIDS)提供的数据。2009 年的最终贸易援助数据将在 2011 年 4 月提供。

²¹ 同上。

源少，还款能力有限，经济脆弱，且过度依赖援助，因此，贸易援助应当是可预测、可持续和有效的，并且是在现有的官方发展援助承诺基础上额外增加的。

39. 由于实施重债穷国和多边债务减免倡议，许多最不发达国家的债务比率明显改善。就最不发达国家这一整体而言，外债存量在国内生产总值的所占比例从2002年的75%减少到2007年的33%。²² 但世界金融和经济危机对许多最不发达国家的债务指标产生不利的影响。自2007年以来，最不发达国家整体的外债存量增加了12%，2009年达到1 609亿美元。外债偿付与出口的比率也增加了2%，2009年达到5.7%。11个国家的债务与出口的现有比值超过150%，即达到重债穷国债务减免的门槛。由于危机严重，财政收入、出口收益和收入减少，所有国家都受到影响，许多国家的公共债务与国内生产总值的比率不断上升。如果世界经济迅速和持续地复苏，就可以大大改善许多国家的状况。在当前全球环境下，石油价格上涨，风险仍然很高。

40. 在40个符合或可能符合重债穷国倡议下的债务减免资格的国家(其中30个是最不发达国家)中，有36个(包括27个最不发达国家)符合重债穷国倡议援助资格，其中有32个(包括25个最不发达国家)已达到完成点，因此获得已规划的全面减免，且有资格获得对欠多边减债倡议下的参与机构其余多边债务的进一步减免，有4个国家(包括1个最不发达国家)已获得临时减免。根据对低收入国家债务可持续性框架的分析，²³ 三个决定点之前的最不发达国家被列为受债务困扰。截至2010年12月15日，在32个达到完成点后的重债穷国中，9个最不发达国家被认为极有可能受债务困扰。²⁴

41. 也许要考虑针对一些最不发达国家建立新的债务重组机制，特别是在全球经济复苏仍然缓慢和脆弱的情况下就更有必要。目前尚未建立正式的国际机制来有效地处理官方债务重组并帮助解决商业债务。在重债穷国倡议之外，通过由19个主要是大的债权国经济体组成的非正式巴黎俱乐部提供官方债务减免。巴黎俱乐部债权国逐案评估减免债务的资格，同时考虑债务国与巴黎俱乐部和基金组织的状况及其他各种标准，如人均收入、债务数额和还债情况。然而，由于欠巴黎俱乐部债权国的债务所占比例目前少于欠其他官方和非官方债权人的债务，²⁵ 一个更加包容、透明和合法的国际商定机制可以填补当前国际金融架构存在的空白。

²² 计算源自世界银行全球发展金融数据库(2010年2月18日查到)。

²³ 国际开发协会(开发协会)和国际货币基金组织(基金组织)，“重债穷国倡议和多边债务减免倡议：执行情况”，工作人员文件，2010年9月14日。

²⁴ 基金组织，“List of LIC DSAs for PRGT-Eligible Countries”，截至2010年12月15日。

²⁵ 见数据库说明24，第33页。

42. 一些中低收入国家的高额债务负担问题没有及时得到解决，而一些发达国家又出现主权债务困扰，说明如《蒙特雷共识》所述，迫切需要建立一个国际主权债务解决机制，使各国得以及时和全面地重组债务。正如《发展筹资问题多哈宣言》所指出那样及大会关于千年发展目标的高级别全体会议成果文件所重申的那样，需要通过国际债务解决机制加紧努力，保证所有债权人的同等待遇、债权人和债务人的公平待遇以及法律的可预测性。此外，官方部门筹资帮助各国脱离债务困扰的资源有限。必须根据个案情况在官方部门筹资、债务冻结和债务重组及债务核销之间建立适当的平衡。

供讨论的若干问题

1. 结构脆弱性是否应成为向最不发达国家分配赠款和评估其债务偿还能力的依据？
2. 应如何审查分配援助的方法，以便使援助资金流向最有需要的国家，并为对生产能力的投资提供资金？
3. 如何确保创新筹资和贸易援助的额外性、稳定性和可持续性？
4. 有什么可能的选择办法作为向最不发达国家提供债务减免的新方式？
5. 如何在发展筹资、贸易援助和债务减免之间确保政策的连贯性？

四. 对中等收入国家发展工作的财政支持：发展合作、贸易、资本流动、政策空间和储备制度

43. 由于过去十年一些新兴经济体的持续快速增长，中等收入国家对全球增长的贡献稳步增长，重塑了全球经济的区域组成。中等收入国家作为一个群体占世界人口的三分之二，几乎占世界生产总值的 40%。它们也是推动全球经济走出金融危机的增长引擎。然而，尽管极端贫困显著减少，但中等收入国家日均生活费不到 1.25 美元的人口仍占全世界这类人口的 64%。

44. 中等收入国家作为一个群体的发展合作优先领域应该是消除贫困及减少经济和社会不平等、加强治理、生产多样化、提高抵御外部金融和贸易冲击的能力、外债可持续性加强适应和减缓气候变化的资金和技术能力。加强联合国系统与中等收入国家合作的立足点是，更好地使发展方案与国家优先事项和发展战略保持一致。这应该辅之以加强南南合作。此外，中等收入国家在国际金融机构和其他国际决策团体或机构的发言权和代表性应与它们在全球经济中的重要性相称。

45. 在审查蒙特雷共识执行情况的发展筹资问题多哈后续国际会议上，会员国一致同意加强和支持中等收入国家的努力，确保在实现发展目标、包括千年发展目标方面的成果得以持续。会员国还承认，对这些国家中的一些来说，适合具体国

情的官方资助就针对性的需求领域而言仍必不可少。大会在第 64/208 号决议第 7 段中请国际社会进一步加强对中等收入国家发展努力的支持，有针对性地提供技术援助、资源供给、技术转让和能力建设；还强调必须为实现中等收入国家的债务可持续性持续作出努力，以避免发生债务危机，并鼓励国际金融机构进一步作出努力，改善给予这些国家的贷款便利(第 9 段)。

46. 最近的世界金融和经济危机发生后，中等收入国家的国际贸易率先得到恢复。它们表现出色，是由于它们为实现制造业和服务业出口多样化且赢得高技术产品的市场份额做出了重要努力。展望未来，中等收入国家应该借助这些改革，提高对外竞争力，方法是实现产品差异化，更积极开展国际市场营销，并进入具有较高技术含量和附加值、更具活力的专业领域。

47. 此外，通过全球价值链加强发展中国家之间的联系帮助了许多较小的中等收入国家从国际贸易中获益。然而，尽管做出了重要改革，加强了贸易联系，特别是通过组件贸易加强了这种联系，²⁶ 但中等收入国家仍高度依赖发达国家对出口物的需求。多哈回合可通过降低高关税保护以及补贴和其他保护主义措施造成的市场扭曲，有助于确保今后增加对中等收入国家提供的商品和服务的需求且减少波动。

48. 金融危机后，对中等收入国家的资本流动问题已占据了关于全球和国内经济和金融稳定的政策辩论的中心位置。正如《2011 年世界经济形势与展望》所指出的那样，²⁷ 反制以货币日益强的紧张关系和波动较大的短期资本流动为形式的有害的国际溢出效应是主要的政策挑战之一。

49. 流入中等收入国家的私人资本在危机期间明显下降，于 2009–2010 年强劲恢复。发达国家的低利率和有所改善的流动性环境是为加强经济从危机中复苏而采取的货币政策措施的结果，导致流向利率相对较高和增长前景更强劲的中等收入国家的资本激增。

50. 私人资本流动的恢复对发展中国家有重大益处，可为生产性投资提供融资，且促进金融发展。然而，大量资本流入若在很大程度上超出了经济的消化能力和/或有高度投机性，则会带来风险且造成政策困境。在这种情况下，资本流动可能会导致汇率调整过度、信贷繁荣、资产价格泡沫和金融不稳定。另外还存在这些资金流动突然停止或逆转的风险。资本流动基本上是顺周期的：在经济繁荣时激增，但在经济衰退期间则逆转。一个恰当的例子是，全球金融危机爆发后，资本

²⁶ 见 Prema - Chandra, Athukorala 和 Jayant Menon, “Global production sharing, trade patterns, and determinants of trade flows in East Asia”, ADB Working Paper Series on Regional Economic Integration, No. 41 (Manila, Asian Development Bank, January, 2010)。

²⁷ 联合国出版物，出售品编号：E.11.II.C.2。

突然、大规模外流。因此，中等收入国家经历了很严重的金融市场动荡，尽管它们并未处于这场危机的中心。

51. 对于与波动较大的资本流动有关的问题，没有一个放之四海而皆准的解决办法。各国政府有各种政策工具可帮助稳定资金流动。面对货币过度升值的威胁，许多中等收入国家的央行介入外汇市场，因而积累了外汇储备。虽然在资本外流情况下这有助于自我保护，但积累和持有储备从失去的生产性投资和社会支出来看并非没有代价。²⁸

52. 最近加强全球金融安全网的各项举措不大可能从根本上改变各国储备的动力，因为储备仍是它们防范潜在冲击的第一道防线。积累储备一直是中等收入国家的一种有效办法。在最近的金融危机中，许多新兴国家和一些发达国家的央行动用了部分储备，缓解美元流动性短缺造成的国内紧张。在可预见的将来，各国几乎都不可能自动获得数额足够的外币资金应付重大危机。因此，各国将继续保持一些自己的储备；有强烈的迹象显示，危机过后，积累储备将会持续下去，还会扩大。因此，在不同程度上依赖自我保险和双边及多边协定相互补充搭配的做法可能会继续下去，除非全球金融结构发生变化。

53. 也有意见认为，鉴于通胀压力增加，新兴经济体应调整宏观经济政策，提高利率和紧缩财政政策。然而，这种政策搭配有可能吸引更多资金流入，并危及许多国家由内需主导的新萌发的复苏。此外，财政整顿不可能迅速解决金融脆弱性问题。在许多国家，宏观经济政策有额外的宏观审慎措施做补充。在某些情况下采用了直接的资本控制，旨在阻止短期资本和波动较大的资本的大量流入。在这方面，人们已经认识到，除宏观经济和审慎的政策措施外，视情况实行资本控制可能是一个适当的应对办法。²⁹ 资本控制也可以减少积累外汇储备的必要性，因为它们可有助于减少资本流动突然逆转的风险。

54. 私人资本流动在危机后重新抬头，一些中等收入国家转而采用直接资本控制措施，以限制货币升值和金融脆弱性。³⁰ 这些措施包括，外币计价债务的法定准备金要求、旨在抵消利率差额的外国贷款税、某些类型的跨境资本交易的最低投资期限和数量限制。此外，一些国家禁止金融机构在其投资组合中持有货币错配或向没有这些货币收入的个人和/或公司进行外币贷款。还有些国家则决定增加对那些有货币错配情况者的资本要求。

²⁸ 有人提出，如果采用一个以依照通胀率或利率差异调整名义利率的规则为基础的经改革的汇率制度，可以减少投机性资本，有助于避免导致储备积累的政府干预。

²⁹ 例如，见 Dominique Strauss-Khan(国际货币基金组织总裁)，“The right kind of global recovery”，2011年2月1日。可在下列网址查得：www.imf.org。

³⁰ 这些国家包括巴西、智利、印度尼西亚、墨西哥、秘鲁、新加坡和泰国。在首尔举行二十国集团首脑会议前，亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)召集其50多个成员国开会，支持采用资本控制办法。

55. 资本的自由流动可能并不一定是中等收入国家和其他发展中国家的首选，因为完全开放的资本帐户可能会产生问题。发展战略要取得成功可能需要强有力的资本账户管理，以加强政策空间，以便在必要时可灵活地加强和放松管制，以实施反周期的宏观经济政策。国际货币基金组织正在详细研究降低资本流动和汇率波动性问题，包括是否有必要制订一个全球商定的“行路规则”管理资本流动。世界银行还认为，暂时的资本管制对减轻资本流入激增和波动产生的不利影响可能是适当的。³¹

56. 然而，资本接收国实行的资本控制所能做到的会有一个限度。在金融全球化的时代，任何一个国家都不再可能独自全面管理跨境风险。此外，重要的是考虑到资本帐户管理的多边层面。因此，需要对跨境资本流动进行某种形式的全球治理，而这正是非常缺乏的。就此，有人呼吁制订一个规范国际资本流动的国际行为守则，以列入 20 国集团和其他有关国际论坛的议程。³²

57. 同样，国际协调征收跨境金融交易税的提议最近再次得到关注。根据提议，每次有单位资本跨境时都可征税，因此，金融交易的投资期越短，则实际的税收负担会越大，从而阻碍特别是短期投机性的资本流动。³³ 此外，有人建议，可以就跨境资本流动的准备金要求达成一致，使其成为正在进行的金融监管体制改革工作的一部分。³⁴

58. 国际货币基金组织理事会国际货币与金融委员会认定波动较大的资本流动问题对于全球经济的有效运作和国际货币体系的稳定关系重大，请基金组织深化在这一领域的工作，包括开展深入研究，提高资本流动管理政策的有效性。³⁵ 为了帮助其成员应对资本流动问题，并作为其监督活动的一部分，基金组织将扩大其工作范围，填补跨境资本流动和风险的信息缺口，且更深入地了解资本流动及其与其他政策领域的相互关系。这应包括向各国提供切实的政策意见，说明如何限制短期资本的过度流动。此外，在这一分析基础上，基金组织可通过向资本输出国和资本输入国双方就确保资本有序流动所需的经济政策选择提供咨询，从而在这些问题上提供亟需的多边观点。这样一个管理资本流动的多边平台将是应对当前危机及其后果的一个适当办法。同其他事件一样，这次危机及其后果凸显了资本流动反复无常。

³¹ 《2010 年全球经济展望：危机、金融和增长》（哥伦比亚特区华盛顿，世界银行，2010 年）。

³² 《金融时报》，2011 年 1 月 25 日。

³³ 联合国贸易和发展会议，《2009 年贸易和发展报告：应对全球危机——减轻气候变化与发展》（联合国出版物，出售品编号：E.09.II.D.16），第 119 页。

³⁴ 《2011 年世界经济形势和展望》（联合国出版物，出售品编号：E.11.II.C.2），第 40 页。

³⁵ 《国际货币基金组织理事会国际货币与金融委员会第二十二次会议公报》，2010 年 10 月 9 日。可在下列网址查得 www.imf.org。

59. 国际货币体系更深层次的改革将仍有必要，因为导致波动的更为根本的因素是目前的系统所固有的，其过度依赖单一国家货币作为世界储备。目前的国际储备体系在很大程度上造成无法对失衡情况进行平稳调整、资本流动波动较大和流动性不对称。一种务实的改革途径可能是，进一步加强现有的特别提款权安排的作用，随着时间的推移，这种提款权可以演化为一种被广泛接受的世界储备货币。除降低当前体系中固有的不稳定性外，特别提款权的更多使用可使对全球流动性的控制更为民主。

一些供讨论的问题

1. 联合国系统如何能更有效地促进南南合作和三角发展合作？
2. 如何使资本账户政策和影响资本流动的其他政策能更有效地应对资本激增和逆转问题？需要采取哪些措施促进中等收入国家的金融深化和结构改革，以有助于应对波动较大的资本流动问题？
3. 应采取哪些步骤加强对影响资本流动的政策的多边协调？
4. 管理或监督国际资本流动的框架应该采用什么形式？是否应该制订跨境资本流动的“游戏规则”？与跨境资本流动有关的问题是否应作为现行金融监管制度改革的一部分？
5. 国际储备体系的改革应采取什么途径？